

社会救助政策的“负激励”风险及其防范

兰 剑,慈勤英

(武汉大学 社会学系,武汉 430072)



摘 要:通过梳理现行中央和地方政府的社会救助政策,归纳现有政策中存在的“负激励”风险,主要包括:救助资格认定方式单一,救助权责界定模糊,就业扶持与激励力度不足,专项救助瞄准偏差与救助待遇简单叠加。这导致相当一部分适龄劳力的受助者缺乏主动摆脱贫困、积极再就业的意愿。防范社会救助政策的“负激励”风险,关键在于努力实现从给钱给物型的被动型、生存型救助保障,转向注重能力建设、提升自我发展的综合型社会救助。应该建立“支出型贫困”救助,明确实行分类救助,准确定位各救助项目功能,实现救助权责统一,加大就业援助与政策激励,激发受助者再就业主动性,强化“能力援助”,提升自我脱贫能力等。

关键词:社会救助;“负激励”风险;政策转型;低保

中图分类号:C913

文献标识码:A

文章编号:1009-9107(2016)03-0155-06

一、问题的提出

改革开放以来,中国社会救助政策在经历了系列调整与改革后,传统的“社会救济”政策逐步被以低保为基础、各专项救助制度共同发展的综合性社会救助政策体系所取代。随着贫困形势的不断变化和社会的急剧转型,以低保为基础的社会救助制度面临着经济社会发展“新形态”的诸多挑战。社会救助为解决贫困群体的生存问题发挥了不可磨灭的作用,但也有越来越多的研究表明,低保救助存在一定程度的“救助依赖”现象^[1,2],社会救助政策应该警惕可能产生的“负激励”风险。如何防范社会救助政策的“负激励”风险,规避救助依赖问题,把社会救助“兜底线”与贫困治理相结合,实现从单纯的生存型、“输血型”救助向发展型、“造血型”的救助政策转变,成为亟需解决的重要问题。纵观西方发达国家社会救助发展和改革历程,发现西方社会自 20 世纪七八十年代以来遭遇了广受社会诟病的“福利依赖”现象^[3],有劳动能力的受助者长期失业和依赖救助维持生活。对此西方福利国家强势推行政策改革,力

图从消极的福利给付转向积极福利政策^[4],普遍做法就是实行“工作福利制”,对受助者增加工作要求,并规定受助期限^[5],主张实行“不承担责任就没有权利”的积极福利政策^[6],将福利给付与劳动激励紧密结合,以打破“福利循环”,减少福利依赖^[7]。

对于我国刚刚建立起来的社会救助体系,同样也不能忽视福利依赖所引起的政策“负激励”效用。目前国内已有一部分学者开始关注社会救助政策的“负激励”问题,如赵淑兰以“能否鼓励受助者走出低保、促进就业”作为判断标准,指出社会救助负激励效用表现为“受助者在就业和领取低保之间作出理性选择,不愿意轻易走出低保”^[8]。李乐为、王丽华指出,低保的补差型救助、与其他专项救助的简单叠加,强化了劳动就业的负激励,使得“依赖救济福利生存比通过劳动就业获得收入更具吸引力”^[9]。高灵芝也认为,当前的社会救助政策缺陷明显,重资金发放、轻就业服务的制度往往使有劳动能力的低保对象被社会排斥^[10]。对于低保制度本身而言,其作为转型期的一项基础性社会保障制度,承担了

收稿日期:2015-10-20 DOI:10.13968/j.cnki.1009-9107.2016.03.22

基金项目:教育部哲学社会科学重大攻关项目(13JZD020);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(2014117010201)

作者简介:兰剑(1987-),男,畲族,武汉大学社会学系博士研究生,研究方向为社会工作与社会政策。

制度本身之外的很多目标任务,从而对就业激励机制的关注比较少^[11]。以往研究表明,以低保为基础的社会救助政策,存在“负激励”缺陷,在一定程度上导致有能力就业的贫困人口缺乏主动就业的动力,依赖低保救助并始终徘徊在贫困边缘。因此,本研究通过对现行主要社会救助政策的梳理,并结合实证调查数据,总结归纳社会救助政策存在的“负激励”风险,据此提出防范社会救助政策“负激励”风险的对策。

二、政策缺陷:从中央到地方的 社会救助政策梳理

所谓社会救助政策的“负激励”,主要是指救助政策或制度造成受助对象不是积极谋求以劳取酬获得生活资源,而是消极依赖政府和社会救助的现象,并且这种负激励主要体现在处于适龄劳动阶段,并具备一定劳动能力的受助者。因此,按照社会救助政策能否实现针对性的“应救尽救”,以及能否提升个人(或家庭)发展能力,实现对受助者的就业激励与扶持等原则作为判断标准,梳理现行社会救助政策产生“负激励”风险的主要渠道。

(一)家计调查的制度缺陷:以收入和财产审核为主

以救助资格认定为目标的“家计调查”,是践行“应保尽保”救助原则的基础,现行社会救助政策规定,“家庭人均收入低于当地规定的最低生活保障标准”就可以申请救助,其中以收入审核为基本,财产审核作为附加条件。仅仅通过收入和财产审核并不能准确认定救助资格,还需考察家庭硬性支出情况(主要包括基本生活所需的吃、穿、住、行、医、教等刚性支出,下同)。若仅审核家庭收入和财产,在一定程度上使有些申请对象刻意隐瞒收入,尤其是对灵活就业者,往往出现“隐瞒工作”或“低报”收入的现象。对于财产审核,有些申请对象在申报之时转移银行存款或其他财产性收入。这种以收入和财产审核为主的家计调查存在明显缺陷:一方面容易导致申请对象“主动不工作以降低收入”,甚至刻意隐瞒收入;另一方面不能从根本上判断一个家庭的贫困状况。

(二)救助标准确定的制度缺陷:实行差额救助

救助标准的确定,主要“由各地根据当地居民生活必须的费用来确定,并根据当地经济社会发展水平和物价变动进行适时调整”。对于有劳动能力,正

在工作的受助者,实行“差额补助”确定救助金额。《社会救助暂行办法》(国务院令 649 号)规定:“按照共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准的差额,按月发放……”。差额救助实际上意味着对工作收入实行 100% 的边际税率,如工作收入增加 1 元,那么所获低保金将相应减少 1 元。当受助者认识到工作收入的增加,并不能带来家庭总体收入的增长,加上失业的高风险,那么受助者就可能通过“主动不就业”或消极就业的方式,以获得更加稳定的低保救助。以“差额补助”的原则确定救助标准,在一定程度上挫伤了受助者劳动积极性,特别是对于那些低技能或工作不稳定的受助者来说,辛苦工作却换不来收入增长,甚至这份临时性工作收入会增加丧失救助资格的风险,就可能导致受助者就业积极性或再就业意愿降低。

(三)救助权责认定的实践困境:受助者义务履行困难

救助贫困者是国家责任,贫困群体获得社会救助是一项基本权利。但随着现代福利思想的发展,为解决“福利依赖”问题,也逐步要求受助者在获得救助权利的同时,需要履行一定的义务。早在 1999 年颁布的《城市居民最低生活保障条例》(国务院令 271 号)就规定:“在就业年龄内有劳动能力但尚未就业的城市居民……应当参加……公益性社区服务劳动”。但 2014 年颁布的《社会救助暂行办法》(国务院令 649 号)对此并无相关规定。相对于中央的政策,地方政府对此有更严格的要求,城市地区的受助者被要求“在没有正当理由的前提下,不能拒绝社区安排的公益性服务”。但在实际中,各地规定不一,该项政策执行困难,实践效果不佳。这缘于受助群体差异性大,有的因为需要用更多时间寻找工作,抑或是正在工作,没有多余时间履行相关义务。甚至有些受助者认为,“救助金额太低,完全够不上履行相关义务”。因此,相关责任与义务的履行,在政策的实际操作中存在较多问题。

(四)受助者再就业的实践困境:分类救助视野下的就业援助政策缺失

目前有些地方已经对救助对象进行了分类,通过分类救助筛选救助对象,对已经失业的有劳动能力受助者增加再就业要求。通过对中央和地方该类政策的梳理发现,基本可以把救助对象分为两类:一是因身体、年老(或年幼)等导致的无劳动能力;二是有劳动能力,但遭遇阶段性生活困难的群

体。目前来看,越来越多的适龄劳动群体加入社会救助范畴,对该类群体进行救助的同时应该做到,如何激励再就业与提升重新进入劳动市场的能力。但目前中央和地方的相关政策,尚未对领取低保的适龄劳力群体规定受助期限,仅有的规定是,“家庭未就业成员应当接受政府相关部门推荐的工作,无正当理由连续3次拒绝将减发或停发低保金”。对于受助者的就业援助,《国务院关于加强和改进最低生活保障工作的意见》(国发〔2012〕45号)要求,“加大……就业扶持力度”;对“劳动年龄内、有劳动能力、失业的城市困难群众……提供及时的就业服务和重点帮助”。但对于到底该如何实施就业援助和提升就业能力,整体上还未在政策上实现突破,相关规定也比较模糊和零散,配套支持政策欠缺,从而也使就业援助政策在实际执行中存在较大困难。

(五)专项救助政策的执行困境:与低保资格简单捆绑

对于专项救助,如医疗救助、就业救助、教育救助等救助对象的资格认定,很多地方为降低管理成本,往往以低保资格作为前提条件,把专项救助与低保资格进行简单捆绑,造成低保制度的“含金量”偏高,不利于受助者的工作激励^[12]。有些地方的专项救助制度多是优先甚至完全针对低保户,如以教育救助为例,基本把低保家庭子女视为主要的救助对象。如果失去低保资格,那么其他的专项救助或优惠政也将消失,这种一保俱保、一退尽退的“连带”关系,往往使低保对象不愿退出低保,甚至很多人不惜造假、违背道德原则想方设法获取低保资格。这一方面导致社会救助福利在一部分群体上的“过度集聚”,形成重复救助现象;一方面也对有劳动能力的低保户形成“负激励”,为继续享受低保,要么隐瞒工作或收入,要么对再就业采取消极态度,甚至当工作与低保资格发生冲突时,选择宁愿放弃工作。

三、表现形式:当前中国社会救助政策存在的“负激励”风险

从以上对中央和地方的社会救助政策梳理来看,我国社会救助政策存在诸多“负激励”风险,归纳起来主要包括以下五方面:

(一)救助资格认定方式单一,难以核准家庭经济状况

随着因医疗、子女入学、住房、意外突发事件等

刚性支出急剧增加致贫的贫困群体逐步增多,仅仅以收入和财产审核作为资格认定标准,而不考虑刚性支出的情况,无法从根本上甄别一个家庭的总体经济状况和贫困程度。实际上,有些低收入家庭往往因阶段性刚性支出过大,导致短期内无法维持基本生活。如果仅仅审核这些家庭的收入和财产,或许他们就不符合救助条件,然而实际上他们的实际生活水平处于非常困难状态。因此,现行以收入和财产审核作为救助资格认定的主要方式,在一定程度上将那些刚性支持特别大的贫困家庭排除在救助之外,可能导致低保救助的“应保不保”,以致未能从根本上实现社会救助的“应救尽救”目标。

(二)就业收入豁免力度不足,差额补助导致“不鼓励就业”

现有的社会救助政策要求有劳动能力的失业受助者需在限期内重新自寻工作或者接受被推荐的工作,并且有的地方开始实行收入豁免政策,即对一定时期内的劳动收入可以不纳入收入审核范围。如2006年《北京市关于完善城市居民最低生活保障分类救助制度的通知》规定:“受助家庭中……家庭成员就业后,在核定其家庭收入时,先从其本人收入中扣除本市当年城市低保标准80%的金额,再计算家庭收入”。这种收入豁免政策能够鼓励困难家庭成员积极就业,并且收入豁免有助家庭增收,降低贫困家庭退出救助后返贫的风险。但多数地方仍然“一刀切”,未实行收入豁免政策,并仍然实施“差额救助”原则,即按照家庭人均收入低于当地救助标准的差额发放救助金。这往往导致受助者再就业收入的增加并不能带来家庭总体收入的相应增加,在一定程度上打击了受助者的工作积极性,尤其是对于那些工作收入不稳定的群体,或许会主动选择“不就业”或“消极就业”频繁失业,以获取更加稳定的救助金,从而形成社会救助的“依赖陷阱”。

(三)就业扶助与激励政策执行力度不够,受助者自我脱贫能力弱

对受助者就业的支持政策,1999年颁发的《城市居民最低生活保障条例》(国务院令第271号)就已经要求,“坚持国家保障与社会帮扶相结合、鼓励劳动自救的方针”;2012年颁发的《国务院关于加强和改进最低生活保障工作的意见》(国发〔2012〕45号)也明确提出:“鼓励积极就业,加大对有劳动能力……就业扶持力度”。但是,对于就业援助与就业扶持却缺少配套性的支持政策,笼统的就

业激励政策在实际执行中存在较大困难。由于受助者缺乏与社会发展相匹配的工作技能、知识文化水平得不到有效提升等所导致的结构性失业或长期失业,使他们很难在短期内实现再就业,即使实现就业也随时面临着再失业的风险。仅在政策上单纯性的规定受助者需限期实现再就业,或者接受被推荐的工作,总体效果不佳,未从根本上提升受助者长远脱贫能力。因此,对该部分群体的就业激励与扶持,应该把重心放在如何提升他们的工作能力、知识文化上,如制定配套的支持政策强化对受助者诸如技能培训、文化再教育等能力建设。

(四)救助权责定位混乱,导致新的社会矛盾

对于社会救助对象,到底是否应该履行一定的责任或义务,一直存在较大的争议。因政策规定模糊,各地在执行关于权责领域的具体政策时,也存在较大的自由。笔者认为,对于自身没有能力保障基本生活的个人或家庭,尤其是对老弱病残的特殊群体,国家有责任、无条件的实施救助;而对于那些自身有能力保障基本生活的个人或家庭,只因阶段性的困难导致基本生活难以为继,那么就应该在享受受助权力的同时履行一定的责任和义务。如1999年颁布的《城市居民最低生活保障条例》(国务院令 第271号)规定“适龄劳动力群体应该服从社区安排的公益性劳动”,但也有中央或一些地方的政策,对此没有相关要求。根据笔者所在课题组的实际调查发现,多数地方对受助群体参加社区公益性劳动的管理比较混乱,没有形成常态化参与机制,受助者参与公益性服务的随意性很强,甚至出现参加者对不参加者产生不满,或者对参与公益服务有比较严重的抵触情绪,这导致了新的社会矛盾。

(五)专项救助瞄准偏差与待遇叠加,强化就业负向激励

专项救助或其他优惠政策与低保资格进行简单挂钩、绑定,使低保救助的含金量迅速提升,有些受助者千方百计获得低保资格,甚至不为标准并不高的低保金,而是更看重与低保资格捆绑的专项救助或其他优惠政策,这样就使低保救助对象能获取比较高的现金或物质救助。因此,对于已经失业的低保受助者,实现再就业可能意味着失去低保受助资格,以及与低保资格捆绑的其他救助项目,从而导致受助者再就业收入的增加并不能带来受助者家庭总收入的增加。这种再就业的“无利可图”现象,强化了劳动就业的负向激励。虽然有一些地方已经注意

到“政策捆绑”的负面影响,但在实际工作中仍然把低保资格作为能否享受专项救助的一个重要条件,甚至出现了“就业不如吃低保”的社会氛围。尤其对于低保边缘户(收入水平略高于低保标准的低收入群体)来说,这种政策让他们无法享受社会救助的很多优惠政策,而针对他们的扶助政策也不多,因此他们生活水平往往远不如低保户。这种政策之间的简单捆绑,导致了救助待遇在少数人身上的过度“集聚”,同时又把其他非低保户的贫困群体排除在外,没有充分发挥各专项救助政策的功能,降低了政策效果。

四、对策探讨:社会救助政策“负激励”风险的防范路径

结合西方发达国家社会救助政策的改革历程和建设成效,完善社会救助政策的关键在于消解“负激励”风险,从以往消极的福利给付转向以激活就业和提升能力为导向的发展型救助政策。因此,亟需采取措施有效防范当前我国社会救助政策面临的“负激励”风险:

1. 建立支出型贫困救助,低保资格认定双重考究收入与支出。探索支出型贫困的社会救助资格认定,将“支出型贫困”家庭纳入社会救助统筹范围,实现社会救助由“收入型贫困”向“支出型贫困”的扩展。“支出型贫困”是由于家庭成员出现重大疾病、子女就学、突发事件等原因,导致家庭财力支出远远超出承受能力而造成的绝对贫困。目前,我国社会救助体系是以劳动收入和家庭财产为衡量标准,并没有充分考虑家庭刚性支出,同时各种专项救助又往往与“低保”资格挂钩,导致社会救助体系资格认定局限性更加明显。“支出型贫困”家庭因“收入不符合条件”(收入高于低保救助标准)而不能纳入社会救助范围。对于因突发事件、因医因教等导致的阶段性贫困家庭,引入“支出型贫困”救助理念,确定支出与收入的比率突破一定范围即可申请社会救助。如上海颁布的《上海市因病支出型贫困家庭生活救助办法(试行)》(沪府发[2013]55号)试点“支出型”贫困救助政策,以家庭实际生活支出和医疗、教育等重大刚性支出为指标,形成新型的核准指标体系。双重考究贫困群体的收入与支出情况,可以更加精确地瞄准救助对象,真正实现社会救助的“应救尽救”。

2. 根据贫困家庭实际条件,实施差异化的“分类救助”。按照生活困难家庭的自救能力、生活状况等特点,把申请对象分为:第一类,“特别困难人员”。即传统意义上的“三无人员”^①;第二类,“一般困难家庭”。主要包括:收入长期处于较低水平,生活负担重,但家庭内至少有一位成员具备劳动能力的生活困难家庭;第三类,“暂时性困难家庭”,因遭受自然灾害、突发灾难事件、罹患疾病或因家庭重大变故、子女教育支出特别大等导致的阶段性贫困家庭,陷入绝对贫困的风险指数较高。针对家庭实际情况,采取差异化的救助措施:第一类救助对象属于长期保障对象,在保障其最低生存条件的基础上,考虑适当提升基本生活水平;第二类救助对象具备“自力更生”的能力,但需要充足的就业扶持与资金救助,因此对该类群体在加强资金救助、保障基本生活的基础上,强化“能力”救助和就业援助,提供稳定的增收渠道;第三类救助对象属于暂时性贫困,有针对性地加强专项救助支持力度,采用现金救助扶持该类困难家庭度过生活难关,并提供针对性的服务救助与就业援助,推行限期保障的同时,确保通过能力提升、就业自救等方式提升自我脱贫与自我发展能力。

3. 准确定位各项救助制度的目标功能,实行“针对性”救助。对基本生活难以维持的家庭(或人员),根据实际困难程度与特点,纳入不同的救助项目进行针对性救助。低保、各专项救助等都拥有自身独特的功能与保障范围,应该厘清和充分发挥各个救助项目的优势和特点。笔者认为,低保救助的基础性功能保障困难群体基本生活,其他专项救助项目,如医疗救助、教育救助、就业救助、临时救助等,需准确定位自身功能和救助范围,实现制度与项目间相互衔接与配合。例如,教育救助,应该以处于适龄受教育的贫困未成年人为救助对象,实施强有力的教育扶持,从而实现贫困的代际阻断;临时救助,主要针对因病、因教、因意外事件等原因导致的暂时性生活困难家庭,给予紧急性救助,事后根据实际情况再转介其他救助项目。另外,各专项救助应该解除与低保的简单“捆绑”,而应根据申请对象的实际情况提供符合条件的救助项目,充分发挥各项救助制度的“集合效应”。

4. 注重权责统一,实现社会救助的权益与义务共担。笔者认为,对于社会救助的权责问题,需要在当前及未来的社会救助政策改革上给予更清晰的说明。一般而言,在政策上不提倡强加给救助对象过

多的“义务”与“责任”要求,这主要考虑到社会救助是社会保障的最后一道保障网,保障贫困群体基本生活是国家和政府应尽的责任。但是,也应该注意到,为防范救助“依赖”以及“负激励”风险,提升受助者家庭自我脱贫能力,需要附加一些有效的“责任条款”。履行义务的方式,不仅仅局限于社区公益性服务,并在参与上实行弹性制,在管理上更加科学化、人性化,需要充分考虑到受助对象的生活与工作特点。因此,关于受助者的权责规定,既要注意到不宜通过道德评判等方式设置种种资格限制或附带苛刻条件,把救助看作是对贫困者的道义支持或恩惠;同时,也要差异化对待不同类型的救助对象,督促具备劳动能力的受助者履行相应的经济社会发展义务,包括促进自身能力建设,规避社会救助的长期依赖。

5. 建构就业激励机制,实行收入豁免与救助渐退机制。目前实行的“差额补贴”救助原则,实际上意味着对工作收入实行100%的边际税率,这在一定程度上挫伤了受助者再就业积极性。因此,应该改变对就业收入的差额救助方式,对处于再就业起步阶段或就业收入不稳定阶段的受助者,规定一定时期或金额的豁免,待收入稳定后以较低的比率替代“100%的边际税率”,实行“渐进扣除”,而非全额抵扣,以此激励受助者再就业的积极性和主动性。对实现再就业的受助者,当家庭收入超过低保标准后,不应立即停发救助金;也不应在终止低保资格的同时,终止受助者的其他专项救助或优惠政策,应视受助者家庭状况和其他具体条件来确定,保障困难群体在退出低保后“总体生活水平不降低”,从而实现受助者再就业和自力更生等行为的政策激励。

6. 强化“能力援助”,建立综合性的发展型救助政策。现行生存型社会救助制度面临诸多挑战,主要表现在它无法顺应贫困主体结构变化的需要,难以实现助人自助的根本目标^[13]。特别是随着社会救助财政投入的不断增加,以及救助标准的不断提升,要充分发挥社会救助的功能与作用,就需要把社会救助与扶贫开发、能力援助相结合,需要把重点转移到提升困难家庭自我发展上,实现由传统给钱给物的“救济型助人”,向现代注重能力发展的“扶助型助人”转变。除保障救助对象基本的生活之外,更需

^①一般“三无人员”指:无劳动能力,无生活来源,无法定赡养、抚养义务人或者法定赡养、抚养义务人没有赡养、抚养能力的老年人、残疾人、未成年人。

要提升受助者的自我发展能力,如构建高效的就业培训机制,提升受助者劳动技能,加强就业指导与推介,提升受助者的社会参与和就业竞争能力。推行多元化的救助方式,针对物质贫困、精神贫困等分门别类地提供资金与服务支持,加强对受助者的社会参与支持和心理扶持,构建有助于受助者脱贫致富的社会支持网络。

参考文献:

- [1] 慈勤英,兰剑.“福利”与“反福利依赖”——基于城市低保群体的失业与再就业行为分析[J]. 武汉大学学报:哲学社会科学版,2015(4):111-119.
- [2] 王增文,邓大松.倾向度匹配、福利依赖与瞄准机制——基于社会救助制度实施效应的经验分析[J]. 公共管理学报,2012(2):83-88.
- [3] U. S. Department of Health and Human Services. Indicators of Welfare Dependence: Annual Report to Congress[R]. 2004.
- [4] Huber M, Lechner M, Wunsch C, et al. Do German Welfare-to-Work Programmes Reduce Welfare Dependency and Increase Employment? [J]. German Economic Review, 2011, 12(2): 182-204.
- [5] Goul Andersen, JG. Welfare Crisis and Danish Welfare Policies in the 1980s and 1990s[M]. London: Survival of the European Welfare State, 2000: 15-64.
- [6] 江树革,比约恩·古斯塔夫森.国外社会救助的经验和 中国社会救助的未来发展[J]. 经济社会体制比较, 2007(4):78-80.
- [7] 段美枝.社会救助制度变革方向[J]. 北京行政学院学报,2010(5):94-95.
- [8] 赵淑兰.低保救助实践中的负激励效应研究[J]. 理论界,2007(12):177-179.
- [9] 李乐为,王丽华.就业激励和援助:贫困救助制度演进和优化的基本取向[J]. 甘肃社会科学,2011(3):139-140.
- [10] 高灵芝.社会保障制度建设视野中城市低保对象退保问题研究[J]. 东岳论丛,2009(2):38-43.
- [11] 张浩淼.转型期中国最低生活保障制度发展研究 [M]. 上海:上海交通大学出版社,2010:219-221.
- [12] 郑功成.中国社会保障改革与发展战略[M]. 北京:人民出版社,2008:259.
- [13] 尹乃春.走向发展型救助:社会救助的制度转型与目标选择[J]. 广西社会科学,2012(1):131-134.

A Study on Optimization and Turning of Social Assistance Policy: Eliminating Risk of “Negative Incentive”

LAN Jian, CI Qir-ying

(Sociology Department, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: This study analyzes the central and local governments' current social assistance policy and summarizes the “negative incentives” defects in the existing policy. The main ideas include: the qualification of the salvage is single, and the definition of the responsibility of the relief is vague, the employment support and the incentive is insufficient, the special rescue is not precisely aiming and simply superimposed on the relief treatment. These lead to a considerable part of the people with working ability lacking initiative to get rid of poverty and intention of employment. To solve the “negative incentives” risk of the social assistance policy, the key is to strive to achieve the turn from the type of passive living relief of giving money and substance to comprehensive social assistance like capacity building and improving self development. The measures of optimizing the policy are suggested as follows: establishing “expenditure based poverty” relief, clearly implementing classification aid, accurately positioning the project assistance function, achieving a unified assistance responsibilities, increasing employment assistance and policy incentives, stimulating recipients' initiative of reemployment, strengthening capacity assistance, and enhancing the ability of self out of poverty.

Key words: social assistance; risk of “negative incentives”; policy transformation; minimum living security